

RAISSA SEABRA GUEDES DOS SANTOS

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:**

### **teoria e inovação na gestão pública**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado da graduação de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves Santos Júnior

Rio de Janeiro, 2024

### CIP - Catalogação na Publicação

S924o Santos, Raissa Seabra Guedes dos  
Orçamento Participativo: teoria e inovação na  
gestão pública / Raissa Seabra Guedes dos Santos.  
- Rio de Janeiro, 2024.  
32 f.

Orientador: Orlando Alves Santos Júnior.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto  
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,  
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento  
Econômico e Social, 2024.

1. Orçamento Participativo. 2. Democracia  
Participativa. 3. Orçamento Público. I. Júnior,  
Orlando Alves Santos, orient. II. Título.

RAISSA SEABRA GUEDES DOS SANTOS

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:

### teoria e inovação na gestão pública

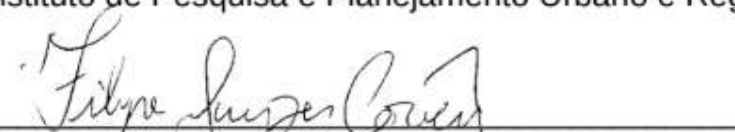
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado da graduação de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em: 30/11/2024

#### BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Orlando Alves Santos Júnior (Orientador)  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Prof. Dr. Filipe Souza Correa  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Com todo o amor do meu coração, dedico este trabalho primeiramente aos meus pais, Elisângela e Vladimir. Vocês enfrentaram cada desafio com coragem e me ensinaram o valor da honestidade e da integridade. Mesmo com tantas renúncias, sempre colocaram meu futuro em primeiro lugar, me guiando com amor e proporcionando oportunidades que muitas vezes não tiveram.

Dedico também à minha irmã, Rayane, que, mesmo não sendo sua responsabilidade, me criou com seu cuidado, me deu amor e me moldou na mulher que sou hoje. E, por ter me presenteado com o maior amor da minha vida: Gael.

Minha avó, Sandra Maria, também tem um lugar especial nesta dedicatória. Mesmo não estando mais entre nós, sei que ela se orgulharia de ser a primeira neta a concluir a faculdade. Agradeço a Deus por ela ter visto minha entrada em uma universidade federal.

Agradeço ainda às minhas amigas, Mylena, Katrine, Patrícia e Letícia, por estarem sempre ao meu lado, nunca soltando minha mão, sendo meu refúgio e minha força nesses 5 anos. Sem vocês, esta jornada seria muito mais difícil.

E, claro, ao meu marido, Marcos Vinicius, meu companheiro de vida, que esteve ao meu lado em cada passo, me acolhendo com seu carinho e me fortalecendo com seu amor. Obrigada por ser meu alicerce, cuidando de mim com tanto zelo e me amando de uma forma tão especial, tão intensa e tão nossa.

Cada conquista minha é também de vocês, que sempre acreditaram em mim, me apoiaram e me guiaram com tanto amor. Toda a minha gratidão, respeito e amor por cada um de vocês.

## RESUMO

Este trabalho trás em seu contexto o Orçamento Participativo (OP), seu teor teórico, histórico e vivências práticas de alguns municípios. Fala-se sobre o funcionamento do OP como uma ferramenta poderosa para ampliar a participação cidadã nas decisões orçamentárias do governo e aprofundamento em uma democracia mais participativa.

O texto destaca como o sucesso de cidades pioneiras, inspirou outras localidades a adotarem práticas semelhantes. É analisado também, os fatores que facilitaram essa disseminação, como a influência de partidos políticos, movimentos sociais e a pressão por maior democratização no país.

Por fim, é apresentado também estudos de caso de três cidades, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, de forma comparativa.

**Palavras-chave:** orçamento participativo; op; democracia participativa; cidade; região; participação; sociedade; transparência; orçamento público.

## **ABSTRACT**

This work brings into its context the Participatory Budget (OP), its theoretical, historical content and practical experiences of some municipalities. There is talk about the functioning of the OP as a powerful tool to expand citizen participation in government budget decisions and deepen a more participatory democracy.

The text highlights how the success of pioneering cities prompted other locations to adopt similar practices. Factors that facilitated this spread were also studied, such as the influence of political parties, social movements and the pressure for greater democratization in the country.

Finally, case studies of three cities, Porto Alegre, Recife and Belo Horizonte, are also presented in a comparative manner.

**Keywords:** participatory budget; op; participatory democracy; city; region; participation; society; transparency; public budget.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA</b> .....	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>A DIFUSÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL</b> .....	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>AS EXPERIÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE, RECIFE E BELO HORIZONTE</b> .....	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: APRENDIZADOS E REFLEXÕES COMPARADAS</b> <b>22</b>	
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>27</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é um instrumento essencial na gestão financeira de um governo, envolvendo o cálculo, a previsão das receitas e fixação das despesas para um determinado período. Ao longo da história, especialmente com o processo de redemocratização brasileira, o orçamento público passou por diversas transformações, que refletem a evolução das práticas de administração pública e a busca por maior transparência e participação cidadã (Sánchez, 2002).

O Orçamento Participativo (OP) surge como uma resposta inovadora e democrática à necessidade de envolver a população nas decisões sobre a alocação de recursos públicos. Trata-se de uma metodologia que combina as técnicas tradicionais de gestão financeira com os princípios da democracia representativa, criando um espaço para que as demandas da comunidade sejam ouvidas e incorporadas ao planejamento orçamentário municipal (Sánchez, 2002). Como destaca Pires (2001), o OP não substitui completamente as metodologias tradicionais, como o Orçamento-Programa ou o Orçamento Democrático, mas sim as complementa, trazendo uma dimensão participativa ao processo.

Além disso, o OP também é uma forma de garantir maior transparência na gestão pública, um dos principais anseios da população (Fedozzi, 2001). A transparência é essencial para que a administração pública preste contas de seus atos, utilizando meios de comunicação ativa para informar a sociedade sobre as ações realizadas nos municípios, estados e na federação (Sánchez, 2002). A estrutura do OP dificulta a prática de troca de favores ou barganha política, uma vez que o processo é mais controlado e voltado para o interesse público (Fedozzi, 2001).

A escolha de abordar o tema do Orçamento Participativo neste trabalho se justifica pela sua relevância no contexto atual da administração pública brasileira. Com a redemocratização, o Brasil passou por mudanças significativas que impactaram a forma como os recursos públicos são geridos e o OP se destaca como uma prática que reflete os princípios de uma gestão transparente e democrática. Ao permitir que a população participe ativamente das decisões orçamentárias, o OP fortalece a democracia e promove uma maior aproximação entre o governo e os cidadãos (Sánchez, 2002; Azevedo e Mares Guia, 2005).



Este trabalho tem como objetivo refletir sobre a participação da comunidade no processo de orçamento participativo nos municípios, destacando a importância de promover uma maior integração entre a população, a prefeitura e os gestores municipais. A adoção de práticas voltadas para a democratização desse processo tem sido essencial para a redemocratização do Brasil, que ao longo do tempo transformou a administração pública e outras áreas de atuação.

Além disso, serão apontados e comparados os orçamentos participativos de dois municípios que foram efetivos e um que não funcionou da forma esperada, para que no fim do presente trabalho, possamos chegar a um modelo eficiente, eficaz e com resultados positivos.

Para alcançar este objetivo o artigo está estruturado em três seções, que exploram a relação entre o Orçamento Participativo e o fortalecimento da democracia no Brasil.

Na primeira seção, o texto discute como o Orçamento Participativo (OP) funciona como uma ferramenta poderosa para ampliar a participação cidadã nas decisões orçamentárias do governo e aprofundamento em uma democracia mais participativa. Ele possibilita que os cidadãos influenciem diretamente a alocação de recursos públicos, promovendo maior transparência e inclusão no processo democrático. Nessa parte, é mostrado como o OP fortalece a democracia ao envolver a população nas decisões sobre como o dinheiro público deve ser gasto, aumentando a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

A segunda seção, aborda a expansão do OP em várias cidades e regiões brasileiras, especialmente a partir dos anos 1990. O texto destaca como o sucesso de cidades pioneiras, como Porto Alegre, inspirou outras localidades a adotarem práticas semelhantes. São analisados os fatores que facilitaram essa disseminação, como a influência de partidos políticos, movimentos sociais e a pressão por maior democratização no país. A seção também discute os desafios enfrentados nesse processo, como as diferentes realidades locais e os obstáculos institucionais que surgiram.

Na sequência, a terceira seção apresenta estudos de caso de três cidades, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, que implementaram o Orçamento Participativo. Porto Alegre é destaque por ser uma referência internacional, com seu modelo de OP sendo amplamente reconhecido. Recife, por sua vez, mostra como o OP pode ser adaptado a contextos locais, mas que não necessariamente pode funcionar de forma igualitária, podendo não chegar à finalidade esperada. Belo Horizonte é analisada por suas inovações no processo. Essa parte foca em como essas cidades lidaram com seus desafios específicos, os resultados que obtiveram e as lições que podem ser aprendidas de cada uma.

Por fim, nas considerações finais, busca-se traçar algumas reflexões a partir da comparação entre as experiências analisadas, a fim de refletir sobre os seus ensinamentos.

## **2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA**

A democracia participativa representa um dos pilares fundamentais para o exercício efetivo da soberania popular e a garantia dos direitos fundamentais. Este argumento encontra seu fundamento em diversos autores na teoria democrática.

Robert Dahl, em sua abordagem clássica, defende que a essência de um governo democrático reside na participação igualitária de todos os cidadãos no processo decisório. Ele identifica alguns elementos centrais para isso, como a participação ativa, a igualdade no voto, o entendimento esclarecido das questões, o controle sobre o processo de planejamento e a inclusão de todos os adultos. Esses princípios não apenas reforçam o ato de eleger representantes, mas também asseguram que os cidadãos tenham uma participação direta na formulação das políticas públicas e na condução do governo.

Para Dahl, a participação efetiva é crucial para que as opiniões e demandas dos cidadãos sejam ouvidas e levadas em conta durante a criação de políticas. A democracia participativa, portanto, exige que os cidadãos tenham um espaço contínuo de deliberação, e não apenas durante as eleições. Esse modelo rejeita a ideia de que apenas elites ou especialistas podem tomar decisões, e defende que todos têm a capacidade de aprender e participar do debate sobre questões públicas.

Complementando essa visão, Charles Tilly expande essa discussão ao analisar os processos de democratização e desdemocratização. Ele vê a democracia como algo em constante transformação, não um estado fixo. Tilly sugere que a democracia se fortalece ou enfraquece de acordo com o grau de inclusão e proteção das consultas populares entre Estado e cidadãos. Segundo ele, fatores como liberdade, igualdade, proteção e a regularidade dessas consultas são fundamentais para medir o nível de democracia de um regime. Essas condições estão intimamente ligadas à participação cidadã, indicando que, quanto mais abrangente e protegida for essa participação, mais democrático será o sistema.

A visão de Tilly é essencial para entender a dinâmica da democracia participativa, destacando a necessidade de uma relação contínua entre Estado e cidadãos. Ele aponta que a democratização ocorre quando as políticas públicas incorporam redes de confiança entre as pessoas e quando as desigualdades sociais são diminuídas. Esse movimento envolve a ampliação das oportunidades de participação e consulta, enquanto a desdemocratização ocorre quando essas oportunidades são restringidas.

Tanto Dahl quanto Tilly enfatizam que a democracia participativa não é apenas um ideal normativo, mas um processo prático que requer instituições fortes e uma cidadania ativa. Dahl sugere que a igualdade de participação é um dos principais fatores que caracterizam uma associação democrática, enquanto Tilly mostra como as dinâmicas de poder, confiança e desigualdade influenciam o fortalecimento ou o enfraquecimento da democracia.

No Brasil, esse princípio está assegurado pela Constituição Federal, que busca integrar o cidadão ao processo de tomada de decisões políticas do Estado. Segundo Benevides (1998), a cidadania ativa, que vai além da simples escolha de representantes, é a realização concreta da soberania popular. Essa forma de cidadania se manifesta quando os cidadãos influenciam diretamente as decisões governamentais, colaborando com seus representantes em prol do bem comum (Barbosa, 2017).

A democracia participativa não se limita ao processo eleitoral, mas se estende à participação ativa da população na elaboração e implementação de políticas públicas. Um exemplo significativo dessa prática no Brasil é o Orçamento

Participativo, onde a comunidade é convidada a participar do planejamento e execução do orçamento público. Essa prática, que surgiu em resposta às transformações legislativas no Brasil, trouxe maior transparência e envolvimento democrático na gestão dos recursos públicos (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006).

Ao longo do tempo, o conceito de democracia participativa evoluiu, passando a incorporar as experiências locais e a valorizar o debate sobre participação cidadã. Sánchez (2002) observa que a democracia participativa deu novo vigor à vida política, despertando o interesse tanto de intelectuais quanto de lideranças políticas. Essa forma de democracia busca complementar as instituições da democracia representativa, integrando-as de maneira que promova a participação popular nas decisões que afetam a coletividade.

Dentro desse contexto, a prática do Orçamento Participativo destaca-se como um exemplo concreto de democracia participativa em ação. Ela não só facilita a interação entre a população e os gestores públicos, mas também assegura uma distribuição mais equilibrada dos recursos públicos, refletindo as necessidades e prioridades da comunidade. Como assinala Sánchez (2002), o debate sobre participação e democracia ganhou relevância, com a democracia participativa sendo vista como um instrumento capaz de transformar a relação entre o Estado e a sociedade.

Historicamente, o conceito de orçamento público emergiu em resposta a insatisfações com a administração fiscal, tanto na Inglaterra quanto no Brasil. Na Inglaterra, o orçamento surgiu como um mecanismo para conter abusos na cobrança de impostos pelos monarcas (Wilges, 1995). No Brasil, a insatisfação com a cobrança de impostos pelos colonizadores portugueses também gerou demandas por maior participação na tomada de decisões orçamentárias (Wilges, 1995). O Orçamento Participativo, como um conceito moderno, evoluiu a partir dessas demandas históricas por maior transparência e controle social sobre os recursos públicos.

O orçamento participativo pode ser traçado até o final dos anos 1980, quando as pressões por maior participação cidadã e controle social tornaram-se mais evidentes no Brasil. Com o advento da Constituição de 1988, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, surgiu uma nova era de democracia participativa, abrindo caminho para práticas que permitiriam à população influenciar diretamente a

alocação de recursos públicos (SÁNCHEZ, 2002, p. 50). Com essa nova legislação brasileira, houve uma reorientação significativa na forma como o orçamento é elaborado e gerido. A obrigatoriedade de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual visou melhorar o planejamento e a execução das políticas públicas, introduzindo uma estrutura mais transparente e participativa (Paludo, 2003). Essa mudança foi um marco na busca por uma administração pública mais aberta e eficiente.

Nesse contexto, o orçamento participativo surgiu como uma resposta às limitações do orçamento tradicional e democrático. Enquanto o orçamento tradicional se concentrava na autorização de arrecadação e despesa pelo poder público, o OP introduziu uma abordagem mais colaborativa, permitindo que os cidadãos influenciem diretamente a alocação dos recursos (Meireles, 1984; Abrantes & Ferreira, 2010). Isso não apenas melhora a transparência, mas também promove uma gestão pública mais responsiva e adaptada às necessidades da população. O orçamento participativo se tornou uma ferramenta vital para o fortalecimento da democracia local. A integração da população nas decisões orçamentárias é vista como uma forma de combater métodos tradicionais e elitistas de gestão, promovendo um sistema mais inclusivo e representativo (Gadelha, 2010, p. 39). Essa participação ativa da sociedade civil não só melhora a qualidade das políticas públicas, mas também reforça o compromisso cívico e a corresponsabilidade entre governo e cidadãos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2015). A primeira experiência notável dessa prática foi implementada em Porto Alegre, RS, e mais tarde se espalhou para outras cidades como Belo Horizonte, MG (GADELHA, 2010, p. 65).

Pires (2001) destaca que o OP marca uma radicalização democrática ao permitir que a população organizada assuma um papel ativo na gestão dos recursos públicos. A implementação do OP em municípios brasileiros, como o de Porto Alegre, serve como um exemplo notável de como a descentralização e a participação cidadã podem transformar a administração pública e promover uma maior equidade na distribuição de recursos.

Sánchez (2002) reforça que a democracia participativa, incorporada através do OP, trouxe um novo entusiasmo para a política, permitindo que a população se engaje diretamente nas decisões sobre o orçamento. Isso representa uma evolução do

pensamento político moderno, que busca combinar os princípios da democracia representativa com a participação direta dos cidadãos (Sánchez, 2002).

### **3 A DIFUSÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL**

A difusão do Orçamento Participativo (OP) no Brasil pode ser compreendida como um processo de adoção descentralizada, mas interconectada, de um mecanismo de gestão pública que promove a participação direta dos cidadãos na definição de prioridades orçamentárias. De acordo com Elkins (2003), a difusão refere-se à adoção de programas similares pelos governos de forma não coordenada, embora exista interconectividade entre essas adoções. No caso do OP, essa dinâmica se reflete na propagação da prática entre municípios brasileiros ao longo das últimas décadas.

A difusão de políticas públicas geralmente segue uma curva em forma de S, onde a adoção de uma nova política é lenta no início, acelera em seguida e volta a diminuir à medida que a saturação é alcançada (Baumgartner e Jones, 1993). No Brasil, essa lógica foi observada na disseminação do OP, que, entre 1989 e 1996, foi implementado em 27 municípios com mais de 100.000 habitantes, e, até 2004, chegou a 103 municípios, abrangendo 25% da população do país (Berry e Berry, 1990).

O OP, introduzido em Porto Alegre nos anos 1990 e promovido por redes de políticas públicas, como as do Partido dos Trabalhadores (PT) e ONGs aliadas, tornou-se uma ferramenta amplamente adotada por gestores municipais interessados em práticas de "boa governança" e participação popular (Berry e Berry, 1990; Weyland, 2004). Essas redes desempenharam um papel crucial na disseminação da política, especialmente em municípios onde os prefeitos estavam conectados a esses circuitos de inovação e buscavam resultados eleitorais por meio da adoção de práticas bem-sucedidas de outros contextos. Desde os anos 1970, experiências precursoras de participação popular em decisões orçamentárias começaram a surgir, com casos como o de Lajes (SC) em 1978 e Diadema (SP) em 1983 (Genro e Souza, 1997; Teixeira et al, 2003; Mendes, 2004). No entanto, foi após a Constituição de 1988, que previu a descentralização política e administrativa e o fortalecimento da democracia, que o OP ganhou relevância como um instrumento institucionalizado de democracia direta.

A experiência em Belo Horizonte (MG), iniciada em 1993, é um exemplo de sucesso. Sob a liderança da Frente BH Popular, o OP foi introduzido para permitir que a população participasse das decisões sobre os investimentos públicos, mesmo diante de uma situação financeira difícil (Gomes, 2005). A inovação principal foi a criação do Orçamento Participativo da Habitação, em 1996, o que contribuiu diretamente para a política habitacional do município. Em Belo Horizonte, foram estabelecidos critérios para a distribuição de recursos de acordo com a população e a renda, com foco nas áreas mais carentes, promovendo a "inversão de prioridades" nas políticas urbanas (Gomes, 2005). A participação da sociedade foi organizada por meio de assembleias regionais e temáticas, um modelo semelhante ao de Porto Alegre. Nesse modelo, as assembleias são acompanhadas por rodadas intermediárias e fóruns de prioridades, em que delegados eleitos monitoram a execução das obras aprovadas (Fedozzi, 1997; Santos, 2009b).

Entretanto, nem todas as experiências foram tão bem-sucedidas quanto as de Porto Alegre e Belo Horizonte. Em Recife, o OP enfrentou obstáculos significativos nas gestões de 1993-96 e 1997-2000. A falta de empenho do governo local em fortalecer os mecanismos participativos, somada à resistência política na Câmara dos Vereadores, resultou na incapacidade do OP em atingir seus objetivos. Além disso, o "desenho institucional" do OP recifense não conseguiu transferir poder deliberativo para as comunidades, o que limitou sua efetividade (Avritzer, 2003; Fernandes, 2004).

Outro exemplo de desafio foi São Paulo, onde o OP não foi implantado na primeira gestão do PT (1989-92), apesar de estar na plataforma de campanha. Na segunda gestão (2001-04), a prefeita Marta Suplicy priorizou outras lideranças políticas, o que enfraqueceu a implementação do OP, tornando-o pouco efetivo (Avritzer, 2009b). Além disso, o "localismo paroquial", que prioriza demandas imediatas e isoladas de comunidades específicas, foi apontado como uma fraqueza do modelo de OP em algumas cidades, dificultando discussões mais amplas sobre políticas públicas de maior alcance. Por outro lado, o OP de Santarém (PA), iniciado em 2005, apresenta um exemplo interessante de adaptação regional. A cidade organizou seu processo participativo por meio de um Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP), composto por representantes eleitos da população urbana e rural, que discutem e fiscalizam a execução das ações aprovadas nos congressos do OP (Núcleo Técnico do Orçamento Participativo, 2005). O congresso

é a instância máxima de participação, onde são discutidas e priorizadas as demandas regionais e temáticas (IDESP, 2012).

Outro município que aplicou o Orçamento Participativo foi o Cedro, em Pernambuco. No entanto, apesar do incentivo à participação, a experiência de Cedro-PE também enfrentou desafios relacionados à institucionalização do OP. O controle sobre a execução do orçamento é feito principalmente pelos poderes executivo e legislativo, sem a definição clara de regras para a agregação das demandas dos municípios e a distribuição de investimentos por regiões (Marquetti, 2007). Além disso, o processo de tomada de decisões e controle apresenta lacunas, como a ausência de comissões de participantes para monitorar a execução das obras e a falta de um regulamento que defina com clareza o processo do OP no município (Marquetti, 2007).

Apesar desses desafios, o OP em Cedro representa uma tentativa de aumentar a participação da sociedade nas discussões do PPA, LDO e LOA. A depender da vontade política do poder executivo, o OP continua a depender dos recursos e da organização da prefeitura, reforçando a necessidade de ampliação dos canais de participação e de maior transparência na fase de execução e controle das ações orçamentárias (Marquetti, 2007). Assim, a experiência de Cedro-PE pode ser considerada um Orçamento Consulta Pública, ainda que careça de um planejamento mais estruturado e de maior envolvimento da sociedade civil (Marquetti, 2007).

Em suma, a difusão do OP no Brasil demonstra como o sucesso dessa política está intimamente ligado ao contexto político e institucional de cada localidade. Enquanto cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte se tornaram modelos de participação cidadã e boa governança, outros casos, como Recife, São Paulo e Cedro, mostraram que a falta de comprometimento político e dificuldades institucionais podem comprometer a efetividade do processo. As experiências de OP revelam não apenas as possibilidades de inovação na gestão pública, mas também os desafios estruturais que acompanham a implementação de mecanismos de democracia participativa.

Como citado anteriormente, a partir dos anos 1990 o OP se expandiu pelo Brasil, sendo adotado em diversas cidades, especialmente aquelas com administrações do PT. No entanto, o modelo não foi exclusivamente aplicado por esse partido. Houve uma diversificação de partidos e formatos que adotaram a prática,



levando à ampliação do conceito de inovação participativa em diferentes contextos subnacionais. Esse processo de pluralização, no entanto, também tornou o OP vulnerável a estratégias e projetos de governos eleitos, o que gerou uma dependência significativa da "vontade política" dos administradores para sua continuidade.

A difusão do OP no Brasil sofreu um enfraquecimento progressivo a partir dos anos 2000. Estudos apontam que, após um pico de implementação entre 2001 e 2004, houve uma sensível diminuição nos anos seguintes, especialmente após a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002. Nesse período, o partido alterou sua estratégia política, abandonando o OP como principal ferramenta participativa e priorizando outros mecanismos, como conselhos e conferências nacionais de políticas públicas. A crise fiscal e as restrições orçamentárias também contribuíram para a retração desse modelo participativo (Lüchmann, Romão & Borba, 2018). Podemos visualizar na tabela a seguir ascensão e decréscimo que apresenta o número de cidades (acima de 100.000 habitantes) que adotavam o OP no período de 1989 a 2016.

**Tabela 1** – Programas de OP em cidades com mais de 100.000 habitantes

1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2012-2016
11	29	49	112	93	74	73

*Fonte: Lüchmann, Romão e Borba (2018)<sup>2</sup>*

Além dessas questões internas ao Brasil, o país perdeu protagonismo nos debates sobre inovações democráticas internacionais, particularmente com a eleição de Jair Bolsonaro, que acentuou o desmonte de instituições participativas. Um levantamento recente indicou que mais de 80% dos OPs foram descontinuados até 2019, especialmente após a significativa perda de espaço do PT nas eleições municipais de 2016, quando o partido reduziu sua presença em 60% nas maiores cidades do país (Lüchmann, Romão & Borba, 2018).

A extinção ou diminuição dos OPs também pode ser explicada pela adoção de formas menos exigentes de participação, como as audiências públicas, que se tornaram mais populares devido à sua obrigatoriedade legal e caráter consultivo, aliviando o compromisso governamental com a vinculação de recursos às demandas populares. Assim, modalidades participativas menos complexas e exigentes tornaram-se alternativas aos OPs em muitos municípios brasileiros.

Na próxima seção, buscamos aprofundar a discussão em três capitais situadas nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste - Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte – para posteriormente refletir sobre as diferenças na metodologia de participação adotadas nessas experiências.

#### **4 AS EXPERIÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE, RECIFE E BELO HORIZONTE**

A conquista histórica da Frente Popular nas eleições de 1988, que resultou na primeira administração socialista e comunista de esquerda na capital gaúcha, foi crucial para o surgimento da experiência do OP. Esta administração recebeu um cenário de forte mobilização popular, caracterizado pela resistência dos movimentos comunitários às remoções forçadas e pelo esforço, ainda incipiente, de estabelecer conselhos populares durante o governo anterior de Alceu Collares (1986-1987). Esses elementos foram cruciais para estabelecer o cenário adequado para a aplicação do OP em Porto Alegre (GENRO, 1997).

Quando o OP começou, ainda não existia um modelo de operação definitivo. A experiência foi construída progressivamente, com os líderes governamentais e a sociedade civil aprendendo a compartilhar a tomada de decisões. Inicialmente, a ideologia marxista-leninista, que influenciava certos segmentos da Frente Popular, buscava aplicar a experiência dos soviets, expressa na criação de conselhos populares. No entanto, essa perspectiva mostrou-se imprópria para o cenário de Porto Alegre e foi substituída por uma democratização mais abrangente do Estado, possibilitando uma participação mais ativa da cidadania (FEDOZZI, 2000).

Desde 1990, o OP ganhou consistência através da definição de normas claras e institucionais para a participação do público. As reuniões anuais, realizadas em todas as áreas da cidade, permitiram que o público estabelecesse suas prioridades e escolhesse seus representantes (conselheiros e delegados) que faziam negociações diretas com o governo sobre o destino dos fundos públicos. Este procedimento garantiu a confiabilidade e efetividade das decisões coletivas, auxiliando na governança financeira da cidade (PONT, 2000).

O Orçamento Participativo é dividido em diversas fases, desde a organização de assembleias regionais e temáticas até a redação final do orçamento da cidade. Todas as 17 regiões administrativas da cidade (ROP) e seis plenárias temáticas (como

saúde, educação e cultura) selecionam quatro prioridades setoriais, que direcionam o governo na criação do orçamento. Os principais critérios para a alocação de recursos consideram a escassez de infraestrutura e serviços nas áreas, a população total e as prioridades setoriais selecionadas (PORTO ALEGRE, 2018). O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é a instância responsável por mediar as negociações entre as comunidades e a administração local. Este é o local onde são estabelecidas as prioridades de investimentos e elaborado o Plano de Investimentos (PI), um documento que relaciona todas as obras e projetos aprovados (MARZULO; MARX, 2013). Pont (2000) destaca que o Orçamento Participativo é uma manifestação da participação direta do público nas decisões de administração pública, incentivando a "autoregulação estabelecida e determinada pelos próprios participantes" (PONT, 2000, p. 1976).

Nas primeiras administrações do Orçamento Participativo (1989-1992), o OP priorizou investimentos em setores como saneamento básico, habitação, saúde e urbanização das periferias. A contribuição ativa da comunidade possibilitou a execução de avanços notáveis em áreas mais vulneráveis, como Humaitá-Navegantes e Lomba do Pinheiro, que receberam uma atenção especial nas etapas iniciais do processo. Fedozzi (2000) ressalta que "as áreas com elevada presença de núcleos de subassentamento foram as selecionadas para a distribuição prioritária dos investimentos" (FEDOZZI, 2000, p. "35").

Durante os anos 1990 e 2000, o OP cresceu, tanto em termos de envolvimento popular quanto na complexidade de sua estrutura organizacional. No entanto, surgiram desafios com a mudança de poder, especialmente a partir de 2004, quando o PT perdeu as eleições. Por exemplo, entre os anos de 2013 e 2016, notou-se uma diminuição acentuada no atendimento às necessidades da população, resultando no esvaziamento do processo de participação (PORTO ALEGRE, 2018).

Em relação a Belo Horizonte, a implementação do Orçamento Participativo começou em 1993, convidando a população a contribuir na determinação dos investimentos do orçamento municipal. De acordo com informações da Prefeitura de Belo Horizonte (PMBH, 2008b), o objetivo do programa era tornar as decisões mais democráticas, possibilitando que a população opinasse sobre onde os fundos municipais deveriam ser investidos. Conforme o IBGE (2015), Belo Horizonte tem aproximadamente 2.400.000 habitantes e um PIB de cerca de 58 bilhões de reais,

sendo uma metrópole de grande porte que, naquele período, lidava com consideráveis desafios sociais e urbanos.

Em Belo Horizonte, o Orçamento Participativo se subdivide em duas principais categorias: o Orçamento Participativo Regional (OPR) e o Orçamento Participativo Digital (OPD). O OPR é segmentado em Regional, Habitacional e, desde 2015, também na categoria voltada para crianças e adolescentes (OPCA) (PMBH, 2015). O OPR está organizado em nove regionais, cada uma cobrindo um grupo de bairros e favelas diferentes. Nas assembleias regionais, os cidadãos debatem e escolhem as necessidades mais urgentes para cada região. Posteriormente, essas obras são realizadas pela administração municipal num prazo de dois anos. A população também seleciona membros para a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (Comforça), responsável por acompanhar a realização das obras (PMBH, 2008b).

O OPD foi estabelecido em 2006 para expandir a participação popular, possibilitando que os cidadãos votassem online em projetos previamente escolhidos pela administração municipal. Todos os residentes em Belo Horizonte e registrados no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) tinham a possibilidade de participar. Contudo, essa forma de participação experimentou uma acentuada diminuição, caindo de 503 mil votantes em 2006 para apenas 8.900 em 2013, o que suscitou dúvidas sobre sua eficácia como instrumento de participação (PMBH, 2013a; Abreu, 2012).

No Orçamento Participativo Presencial (OPP), a alocação de recursos para as regiões é fundamentada no Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), formado por 38 indicadores que cobrem 10 dimensões, incluindo abastecimento, cultura, educação, esporte, moradia, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança (PMBH, 2014) De acordo com o IQVU, as áreas que necessitam de mais investimentos recebem uma parcela maior dos recursos. A atualização do cálculo da distribuição de recursos é realizada regularmente com base em dados do censo, como ocorreu em 2010, quando a Prefeitura de Belo Horizonte usou as informações recolhidas pelo IBGE para redirecionar os recursos (PMBH, 2014).

Esta estratégia de distribuição visa diminuir as disparidades urbanas, assegurando que as áreas mais vulneráveis, com menor qualidade de vida, sejam

priorizadas. Conforme ressaltado pela PMBH (2014), essa metodologia de priorização possibilita que os investimentos sejam direcionados para as regiões mais carentes de infraestrutura e serviços, favorecendo uma distribuição mais justa dos recursos da cidade.

Embora o Orçamento Participativo tenha obtido êxito em Belo Horizonte, o processo enfrentou obstáculos consideráveis ao longo dos anos. Um dos maiores desafios é a desintegração da participação social, que não acontece de maneira contínua e uniforme, mas sim de forma contraditória e pontual. Segundo Dagnino (2002), a harmonia entre os objetivos do Estado e da sociedade civil é crucial para o êxito de instrumentos participativos. No entanto, nem sempre essa convergência de interesses é notada.

A crise de representação política no Brasil é outro elemento que restringe o potencial do OP. De acordo com Pedrini (2007), frequentemente a participação popular se limita ao voto, e os mecanismos de participação acabam sendo dominados por estruturas clientelistas. Isso provoca um paradoxo na participação do cidadão, que poderia ser um instrumento de mudança, mas frequentemente se converte em um procedimento burocrático e desmotivador.

Ademais, a implementação do Orçamento Participativo Digital levantou novos questionamentos acerca da eficácia da participação online. Apesar de o OPD ter sido concebido para simplificar o acesso dos cidadãos ao processo decisório, a escolha prévia das obras pela administração municipal restringe a efetiva participação popular, tornando o procedimento uma espécie de votação, como apontado por Abreu (2012).

A metodologia do OP em Recife foi desenvolvida por um grupo de trabalho que contou com a participação de federações comunitárias, instituições de ensino superior e organizações não governamentais. Este procedimento colaborativo tinha como objetivo não só a elaboração das propostas, mas também estabelecer um ambiente de diálogo franco e democrático, rompendo com práticas passadas que definiam a criação de políticas públicas como um processo impositivo (DE LA MORA, 2003).

As fases do Orçamento Participativo são recorrentes e ordenadas, de acordo com o calendário orçamentário municipal. As primeiras reuniões visam esclarecer a população acerca da metodologia e incentivar a participação nas plenárias regionais, onde se debatem e votam os assuntos mais relevantes para cada microrregião (SILVA,

2002). As plenárias contam com estruturas apropriadas para assegurar a acessibilidade e a proteção do processo de votação, no qual cada indivíduo tem a oportunidade de votar em iniciativas sugeridas pela própria comunidade.

Ao longo do ciclo do OP, ocorrem mobilizações nas comunidades com o objetivo de informar e estimular a participação. Essas ações envolvem a distribuição de folhetos e propagandas em veículos de som, visando assegurar que a população esteja informada sobre as reuniões e votações (RECIFE, 2002). A participação não se restringe apenas às reuniões presenciais; urnas eletrônicas e votações online foram implementadas para alcançar aqueles que não puderam estar presentes (PREFEITURA DO RECIFE, 2001).

Apesar da ampla participação da população no OP de Recife, ele enfrentou desafios consideráveis ao longo dos anos. Frequentemente, a execução de medidas aprovadas foi restringida por problemas financeiros e pela complexidade dos trâmites burocráticos. Ademais, mesmo com medidas de segurança rigorosas, surgiram relatos de fraudes e manipulações nas votações, o que suscitou dúvidas acerca da integridade do processo democrático (SILVA, 2002).

Um outro aspecto crucial foi a habilidade de engajar as comunidades. Embora algumas microrregiões tenham se organizado de forma eficaz e engajado seus habitantes, outras tiveram problemas para atrair um número considerável de cidadãos. Isso resultou em um desequilíbrio na representação e nas prioridades estabelecidas, espelhando as disparidades sociais presentes na cidade (DE LA MORA, 2003).

Ademais, a oposição de certos setores da administração pública em acolher e aplicar as decisões do OP constituiu um obstáculo para a eficácia do programa. Apesar da ampla divulgação da proposta do OP como um meio de participação popular, a falta de conexão entre as decisões tomadas nas plenárias e a implementação das políticas públicas frequentemente gera frustração nos cidadãos (PREFEITURA DO RECIFE, 2001).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: APRENDIZADOS E REFLEXÕES COMPARADAS**

Iniciado em 1993, o orçamento participativo de Belo Horizonte foi uma das experiências pioneiras na difusão do OP no Brasil, depois de iniciado em Porto Alegre. Conforme Sampaio (2014), o OP em Belo Horizonte, mesmo com a intenção de

democratizar a administração pública, é alvo de críticas devido à fragmentação das vozes da população. Por exemplo, em 2008, os três bairros que receberam mais votos eram vistos como carentes, contudo, o projeto vencedor estava situado numa área mais vantajosa, evidenciando uma desconexão entre as necessidades da população e a realização das obras (ABREU; PINHO, 2014).

A moderação da plataforma online usada para o OPD (Orçamento Participativo Digital) é outro ponto crítico. Sampaio, Maia e Marques (2010) indicam que, embora o instrumento prevenisse mensagens ofensivas, não fomentava um diálogo eficaz entre a população e o governo. Esta brecha levou a uma perda de chances para que as opiniões da população pudessem influenciar as decisões governamentais.

Ademais, Abreu (2012) destaca que o OPD de Belo Horizonte possui uma ênfase excessiva no voto, o que pode reforçar uma lógica elitista, ao invés de fomentar uma inclusão autêntica. Esta dinâmica é desafiada pelo fato de que, em certas edições, as obras escolhidas não se concretizaram de acordo com as expectativas do público, resultando em um descrédito no programa (ABREU; PINHO, 2014).

Por outro lado, o OP de Recife, iniciado em 2001, é visto como uma experiência bem-sucedida. Com o slogan "Nossa Cidade é A Gente Quem Faz", a gestão municipal ressalta a relevância do envolvimento do povo. O programa é notável pela forte participação popular, alcançando 90.000 participantes em 2008 e acumulando mais de 550.000 participações desde o seu lançamento (CAMPOS, 2008). A eficácia do OP em Recife é frequentemente creditada à informatização do procedimento e ao empenho da equipe envolvida, que se empenha em trabalhar incansavelmente para assegurar a participação do público.

No entanto, a informatização, embora facilite o processo, possui restrições. A ausência de um sistema de informações atualizado complica a produção de informações relevantes para a administração do programa, complicando a avaliação das informações e a prestação de contas (CAMPOS, 2008). Frequentemente, a população não entende o funcionamento do OP, o que pode restringir sua efetividade e empoderamento.

Ademais, o andamento das construções muitas vezes sofre atrasos, com a implementação de projetos aprovados podendo demorar até três anos, um fenômeno que provoca insatisfação entre os cidadãos (CAMPOS, 2008). A ausência de definição

sobre o cronograma de execução e a prioridade das obras é uma questão crítica que se assemelha à experiência de Belo Horizonte, onde a desconexão entre o voto e a execução das obras também é perceptível (ABREU; PINHO, 2014).

Belo Horizonte e Recife possuem experiências com o Orçamento Participativo que visam estimular a participação do cidadão. Em Recife, a informatização e a equipe dedicada asseguraram uma ampla participação popular, enquanto Belo Horizonte, mesmo com seus defeitos, mantém um histórico relevante de envolvimento cívico. Os dois programas oferecem um ambiente onde a população pode expressar suas necessidades e priorizar projetos.

No entanto, ambos os programas são alvo de críticas. Em Belo Horizonte, é alarmante a fragmentação das vozes do povo e a ausência de um diálogo eficaz entre o governo e a população. Apesar da forte participação popular em Recife, o desconhecimento da população sobre o processo e a demora na conclusão das obras provocam desconfiança. Além disso, a falta de transparência e informações atualizadas no sistema de Recife contribui para a frustração dos cidadãos.

As vivências de participação no orçamento em Belo Horizonte e Recife fornecem ensinamentos valiosos sobre a implementação de políticas públicas participativas. Enquanto Recife é notável pela participação popular e pela organização, Belo Horizonte apresenta desafios consideráveis que necessitam ser enfrentados para recuperar a confiança do público. Em resumo, a efetividade do orçamento participativo não se baseia somente na organização do processo, mas também na habilidade dos governos de dialogar e satisfazer as necessidades da população de maneira clara e eficiente.

Em relação ao município de Porto Alegre, a implementação do Orçamento Participativo representou um avanço significativo na construção de uma democracia participativa. O modelo possibilitou a participação ativa dos cidadãos na determinação das prioridades orçamentárias, fortalecendo a comunicação entre o governo e as comunidades. Este procedimento teve um efeito positivo na inclusão social, pois segmentos anteriormente marginalizados, particularmente das áreas periféricas, adquiriram voz nas decisões políticas. A literatura indica que, desde a sua implementação, o OP auxiliou na democratização da cidade, como evidenciado pelos critérios sugeridos por Tilly (2007), que apontam para um crescimento na igualdade



entre grupos de interesse e uma intensificação do controle social sobre as ações do governo.

Ademais, o Orçamento Participativo (OP) serviu de inspiração para a formação de outros fóruns participativos, como os Conselhos Municipais de Políticas Públicas e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), que intensificaram a participação do cidadão nas decisões administrativas. Essas entidades contribuíram para a diversificação e democratização do processo político em Porto Alegre, estabelecendo a cidade como um modelo global de inovação democrática (Fischer, 2018).

No entanto, desde os anos 2000, particularmente após a administração de Marchezan (2018-2020), o OP começou a lidar com uma série de obstáculos que minaram sua efetividade e legitimidade. Durante a Administração Popular (2001-2004), a cidade enfrentou uma crise financeira que gerou desconfiança nas comunidades sobre a habilidade do governo em aplicar as decisões tomadas.

Apesar da manutenção do OP, sua influência foi progressivamente diminuída pela implementação de programas alternativos, como a Governança Solidária. Apesar de serem legitimamente populares, esses programas acabaram por enfraquecer o OP ao desviar recursos e atenção (Ribeiro, 2020).

Os recuos não se restringiram somente ao OP. Durante as décadas de 1990 e 2000, os governos neoliberais começaram a desacreditar os Conselhos Municipais. Propostas legislativas que visavam limitar suas responsabilidades foram apresentadas sem um diálogo prévio, levando a uma concentração de recursos e à redução do espaço para a participação popular. A ratificação do Projeto de Lei 10/2018, que permitia o saque de até 90% dos fundos dos conselhos, ilustra o desmantelamento institucional da participação do cidadão (Martins, 2021).

Ademais, a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), que deveria contar com a participação ativa da comunidade, foi caracterizada pela ausência de transparência e engajamento eficaz dos cidadãos. O procedimento, acelerado durante a pandemia, recebeu críticas por ser conduzido de forma precipitada e sem a necessária consulta pública, prejudicando o princípio da participação (Oliveira, 2022).

A experiência de Porto Alegre com o Orçamento Participativo passou por um ciclo de avanços e recuos. Apesar de ter sido um exemplo de inclusão e democracia participativa em seus estágios iniciais, os obstáculos impostos por administrações políticas subsequentes evidenciaram falhas estruturais e uma mudança no enfoque participativo. Para recuperar a força do OP e de outras formas de participação cidadã, é essencial voltar aos princípios democráticos, respeitando as decisões comunitárias e renovando o compromisso com a transparência e a inclusão social. Portanto, a experiência de Porto Alegre atua como um aviso sobre a relevância de proteger e aprimorar os mecanismos de participação, particularmente em períodos de aumento da desconfiança nas instituições democráticas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. C. L. **Orçamento Participativo Digital: um novo desafio para a participação cidadã?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 903-926, 2012.

ABREU, M. C.; PINHO, L. M. **Análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte: O que deu certo e o que deu errado.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 1, n. 1, p. 45-60, 2014.

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária.** Florianópolis: UAB Capes, 2010.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

BARBOSA, Débora Natazia Moreira. **Mecanismos de democracia participativa: o orçamento participativo na gestão pública.** 2017. 68 p. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade Nordeste, Fortaleza, 2017.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. **State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis.** American Political Science Review, vol. 84, n. 2, 1990.

CAMPOS, D. D. **O Orçamento Participativo de Recife: Uma experiência bem-sucedida.** Revista Brasileira de Administração Pública, v. 12, n. 1, p. 23-40, 2008.

COSTA, Alessandra Cristina. **Os desafios da implementação do orçamento participativo para a gestão municipal**. Monografia de Especialização em Gestão Pública - Universidade Federal de São João del-Rei, 2018.

COSTA, Danielle. **20 anos de Orçamento Participativo: análise das experiências nos Municípios Brasileiros**. São Paulo: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.

DAGNINO, E. **Democracia e cidadania: entre o público e o privado**. In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 95-113.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DE LA MORA, V. **A experiência do Orçamento Participativo em Recife: limites e possibilidades**. 2003.

ELKINS, Z. **Designed by Diffusion: International Networks and the Spread of Democracy**. Tese de Doutorado. Department of Political Science, University of California, Berkeley, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Fase, 1997.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder Local em Tempos de Globalização: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2000.

FERNANDES, Antônio S. A. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.

FISCHER, F. **O Orçamento Participativo em Porto Alegre: Reflexões e Perspectivas**. Revista Brasileira de Política e Administração Pública, v. 10, n. 1, 2018.

GADELHA, Ana Lúcia Lima. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania**. 2010. 229 p. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

GENRO, Tarso. **A Gestão Pública e a Construção da Democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOMES, Maria A. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática**. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo B. (Org.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

GONÇALVES, José Ribeiro. **Orçamento Participativo: a importância da participação social**. Trabalho de Conclusão de Especialização em Administração Pública Municipal. Universidade de Brasília, 2019.

LÜCHMANN, Lígia. **Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil**. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 21, n. 50, jan./abr. 2022.

LÜCHMANN, L. H. H.; ROMAO, W. M.; BORBA, J. **30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned**. In: DIAS, N. (Org.). **Hope For**

**Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide.** 1. ed. Faro: Epopeia Records Oficina, 2018.

MARQUETTI, Adalmir. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação.** Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007.

MARZULO, Marcos; MARX, Sônia. **Orçamento Participativo: História e Perspectivas.** Porto Alegre: UFRGS, 2013.

MARTINS, L. A. **Deslegitimação dos Conselhos Municipais em Porto Alegre: Um Estudo de Caso.** Cadernos de Política Pública, v. 15, n. 2, 2021.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Democratizando o Processo Orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros.** Brasília: ESAF, 2004.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEDRINI, A. **O paradoxo da participação: entre a cidadania ativa e o clientelismo político.** Política & Sociedade, v. 6, n. 11, p. 25-46, 2007.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz.** Barueri: Ed. Manole, 2001.

PONT, Rafael. **A Participação Popular no Brasil: o caso de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2000.

PORTO, Henrique; RENA, Natacha. **O Orçamento Participativo no Sul Global: por uma nova difusão internacional**. Artigos, Território, Cidadania e Direitos, 2024.

PORTO ALEGRE. **Relatório de Execução do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2016)**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018.

PREFEITURA DO RECIFE. **Orçamento Participativo: uma proposta de gestão democrática**. Recife, 2001.

RECIFE. **Plano Plurianual 2002-2005**. Recife, 2002.

RODRIGUES, Andreia Cavalcante. **O Orçamento Participativo como Ferramenta de Participação Popular: A Experiência da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará**. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública – UNILAB, 2018.

SAMPAIO, M. C. A. **Democracia, participação e orçamento participativo: Uma análise crítica**. Cadernos de Estudos de Política Pública, v. 10, n. 2, p. 199-210, 2014.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de S. **Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva.** In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SILVA, Fabiana. **Análise do orçamento participativo do município de Cedro-PE: experiência.** Monografia apresentada à Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública, Universidade Regional do Cariri, 2021.

SILVA, J. **Democracia Participativa: uma análise do Orçamento Participativo em Recife.** 2002.

TEIXEIRA, A. C. **Democracia participativa: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Cortez, 2003.

TILLY, Charles. **Democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 1, Junho, 2008.

WEYLAND, K. **Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform.** Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

WILGES, Ilmo José. **Noções de Direito Financeiro: O Orçamento Público.** Porto Alegre: Sagra-Luzzatto.